Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
Mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Primair Onderwijs
IPC 2400

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
523398

Uw brief van
18 juni 2013

Uw referentie
13003736R

Datum

Betreft Reactie op rapport "Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?"

Geachte mevrouw Stuiveling,

Met veel waardering heb ik kennisgenomen van uw rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Het rapport geeft een nuttig en gedegen inzicht in het basisonderwijs, mede doordat ook de dagelijkse praktijk in beeld is gebracht. Het rapport geeft een goed inzicht in de uitdagingen waar veel schoolbesturen voor staan. Tegelijkertijd blijft de vraag in hoeverre de bekostiging van het basisonderwijs toereikend is met oog op de invoering van passend onderwijs onbeantwoord. Ik heb er goed nota van genomen dat de Algemene Rekenkamer een uitspraak hierover aan kabinet en parlement laat. De hoofdconclusies en aanbevelingen van het rapport geven aan waar ik, maar zeker ook schoolbesturen de komende tijd scherp op moeten blijven inzetten. Overduidelijk is dat er van achteroverleunen geen sprake kan zijn, integendeel.

Conclusies: ambities in balans?
De belangrijkste conclusie in het rapport is dat de financiële positie van het basisonderwijs kwetsbaarder is geworden en dat alertheid is geboden. Hieraan is de aanbeveling verbonden na te gaan of de ambities voor het basisonderwijs nog in balans zijn met de beschikbare mensen, middelen en tijd. Hiermee geeft de Algemene Rekenkamer aan dat een uitspraak over de toereikendheid niet alleen vanuit het geld te beantwoorden is. Ook de aspecten taken en (de kwaliteit van) personeel moeten hierbij betrokken worden.

Het rapport stelt dat er sprake is van een wankel evenwicht. Het beeld is echter complex en genuanceerd. Enerzijds wordt de sector geconfronteerd met een aantal ontwikkelingen waardoor de financiële positie de afgelopen jaren onder druk is komen te staan. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat de balans doorslaat naar de verkeerde kant, waardoor schoolbesturen daadwerkelijk in problemen komen. Momenteel staan 16 van de circa 1.100 besturen onder aangepast toezicht. Zoals ook de Algemene Rekenkamer opmerkt, is dit een fractie van het totaal. Anderzijds moet ik tot tevredenheid constateren dat het de meeste besturen lukt hun afweging tussen tijd, taken, personeel en geld zo te maken dat zij uitkomen met de beschikbare middelen en goed onderwijs leveren. Dit laat zien dat het zeer wel mogelijk is de goede balans te vinden en te houden. Voorwaarde is wel dat schoolbesturen die integrale afweging ook echt goed

maken. Het is de taak van de overheid daarvoor de randvoorwaarden te scheppen. Opeenvolgende kabinetten hebben eraan bijgedragen dat het basisonderwijs een goede uitgangspositie heeft. Het SCP[1], en recent ook het CBS, hebben laten zien dat het bedrag per leerling in het basisonderwijs het afgelopen decennium aanzienlijk is gestegen. Dit kabinet versterkt de positie van besturen verder door naast het beschikbaar stellen van extra middelen hen te ondersteunen bij o.a. de invoering van passend onderwijs, het anticiperen op financiële ontwikkelingen en het inspelen op dalende leerlingaantallen. Daarnaast heeft het primair onderwijs een streepje voor op andere onderwijssectoren doordat de jaarlijkse prijsbijstelling wettelijk verplicht is. Dit alles sterkt mij in mijn standpunt dat besturen, mits zij de juiste keuzes maken en anticiperen op ontwikkelingen met financiële consequenties, uit kunnen komen met de beschikbare middelen en goed onderwijs kunnen leveren.

Bovenstaande laat onverlet dat ik de conclusie dat alertheid is geboden volledig onderschrijf. Het basisonderwijs ziet zich gesteld voor grote inhoudelijke opgaven, zoals de invoering van passend onderwijs en het verhogen van de leeropbrengsten. De constatering dat er meer personeel in dienst is dan op de grond van de bekostiging mag worden verwacht, vraagt niet alleen om alertheid, maar ook om gerichte actie van besturen. Overigens kunnen mijns inziens de in het rapport genoemde 'boventallige fte's' deels worden verklaard uit andere geldstromen dan de personele bekostiging, zoals rugzakbekostiging, impulsmiddelen en gemeentelijke middelen. De wetenschap dat de inkomsten van schoolbesturen de komende jaren verder teruglopen als gevolg van dalende leerlingaantallen onderstreept de urgentie dat besturen tijdig anticiperen op financiële ontwikkelingen. Dit is waarom ik het continuïteitstoezicht intensiveer en schoolbesturen ondersteun in het vergroten van hun financiële deskundigheid. In mijn beleidsreactie op het IBO Krimp heb ik aangegeven dat ik schoolbesturen hulp biedt bij het inspelen op dalende leerlingaantallen. Dit sluit naadloos aan bij de conclusie in het rapport dat schoolbesturen er verstandig aan doen te anticiperen op ontwikkelingen die financiële consequenties hebben. Gelukkig zien we in de praktijk dat steeds meer schoolbesturen hun onderwijsinhoudelijke keuzes baseren op een meerjarenplanning en -begroting.

De invoering van passend onderwijs geeft schoolbesturen meer ruimte om de extra onderwijsondersteuning voor leerlingen vorm te geven. Zoals in het rapport wordt opgemerkt, biedt dit kansen. Door meer ondersteuning in het reguliere basisonderwijs te bieden, hoeven minder kinderen naar het speciaal onderwijs verwezen te worden. Middelen en menskracht die anders in het speciaal onderwijs ingezet zouden moeten worden, komen dan voor de basisschool beschikbaar. Maar de invoering van passend onderwijs brengt ook nieuwe verantwoordelijkheden met zich mee, zoals de invoering van de zorgplicht. De schoolbesturen en samenwerkingsverbanden staan er niet alleen voor waar het gaat om de invoering van passend onderwijs. Het ministerie van OCW heeft samen met de sectororganisaties een uitgebreid ondersteuningsprogramma ingericht. Ook worden de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden nauwkeurig gevolgd via een periodieke monitor. Uit de resultaten van de monitor in mei jl. blijkt dat de invoering van passend onderwijs weliswaar op schema ligt, maar dat er nog veel werk moet worden verzet. De bestuurlijke inrichting van de

---

[1] SCP: Waar voor ons belastinggeld.

samenwerkingsverbanden is in de afrondende fase. Wat betreft de inhoudelijke invulling moeten er nog flinke stappen worden gezet. De resultaten van de tweede monitor heb ik op 18 juni naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd. Ik zal de ontwikkelingen in de aanloop naar de ingangsdatum van passend onderwijs op de voet blijven volgen.

Een ander element dat in het rapport naar voren komt, is de beeldvorming over passend onderwijs bij leraren en de extra belasting die zij door de invoering verwachten. Er is zorg dat er veel meer leerlingen in de klas komen die extra ondersteuning nodig hebben en dat leraren daarvoor onvoldoende zijn toegerust. Dit zijn signalen die zowel ik, als de schoolbesturen serieus moeten nemen. Daarom zijn met de sectororganisaties afspraken gemaakt over verdere professionalisering van leraren, o.a. over het beter omgaan met verschillen tussen leerlingen. Communicatie speelt een belangrijke rol om onjuistheden en onduidelijkheden over passend onderwijs weg te nemen. Zo leeft bij veel leraren nog steeds het beeld dat passend onderwijs betekent dat het speciaal onderwijs helemaal wordt opgeheven, en dat ook kinderen met een grote ondersteuningsbehoefte in het gewone basisonderwijs opgevangen moeten worden. Dat is zeker niet het geval. Ook onder passend onderwijs blijft er speciaal onderwijs voor deze leerlingen met een grote ondersteuningsbehoefte. De eerder voorgenomen bezuiniging van € 300 miljoen op het passend onderwijs is ongedaan gemaakt, waardoor in beginsel de huidige omvang van het (v)so (circa 70.000 plaatsen) in stand kan blijven. Het is aan de samenwerkingsverbanden om te bepalen welke omvang het (v)so moet hebben om alle leerlingen een passende plek te bieden. De besturen en de samenwerkingsverbanden zijn dan ook primair aan zet waar het gaat om het wegnemen van onduidelijkheden over de vormgeving van passend onderwijs in hun eigen regio. Samen met de landelijke organisaties ondersteun ik hen daarbij door op landelijk niveau goede voorlichting te geven aan allen die betrokken zijn bij passend onderwijs, waaronder ook de leraren.

Aanbevelingen: hoe houden we de balans in evenwicht?
In de aanbevelingen die stoelen op de voornaamste hoofdconclusie wordt onderscheid gemaakt naar de elementen middelen, taken en personeel. Deze elementen worden in het rapport beschouwd als de knoppen waaraan gedraaid kan worden om in evenwicht te blijven. Onderstaand ga ik nader op deze drie elementen in.

<u>Middelen</u>
Opeenvolgende kabinetten hebben geïnvesteerd in het basisonderwijs. Het bedrag per leerling is in het afgelopen decennium aanzienlijk gestegen. Ook in tijden van crisis investeert dit kabinet in het basisonderwijs. In het regeerakkoord is per 2015 € 256 miljoen, die door gemeenten nu niet worden besteed aan onderwijshuisvesting, gereserveerd om toe te voegen aan de bekostiging van het funderend onderwijs en in het regeerakkoord is € 344 gereserveerd voor verdere professionalisering van leraren en schoolleiders in het funderend onderwijs. Voor het beschikbaar komen van de middelen voor professionalisering is in het regeerakkoord de voorwaarde opgenomen dat kabinet en sociale partners afspraken maken over de flexibilisering en modernisering van de arbeidsvoorwaarden, waaronder het afschaffen van de BAPO, in een Nationaal Onderwijsakkoord. Daarmee worden twee vliegen in één klap geslagen: de arbeidsvoorwaarden worden gemoderniseerd, zoals ook de Algemene Rekenkamer

aanbeveelt, waardoor de middelen die nu samenhangen met de BAPO effectiever voor het onderwijs kunnen worden ingezet èn er komen daarbovenop vanuit het regeerakkoord extra middelen beschikbaar om leraren beter toe te rusten, ook met oog op de invoering van passend onderwijs.

Voor de aanwending van extra middelen in het basisonderwijs en de wijze waarop die worden ingezet, is het uitgangspunt dat er draagvlak is in het veld. Zo zijn over de intensiveringsmiddelen van het vorige kabinet afspraken gemaakt in het met de PO-raad afgesloten bestuursakkoord primair onderwijs 2012-2015. Op deze manier is gewaarborgd dat er draagvlak en commitment is voor onze gezamenlijke ambities. Dit jaar nog vindt de eerste evaluatie van het bestuursakkoord plaats. Dit kan leiden tot bijstellingen van het akkoord. Daarbij zal ik de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer betrekken.

Ik deel de mening van de Algemene Rekenkamer dat de verdeling van de middelen een belangrijke knop is. Het is mijn verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een evenwichtige verdeling die zo goed mogelijk aansluit bij de inspanningen en uitgaven die scholen moeten doen. Zo bezie ik momenteel de mogelijkheden om de middelen uit de gewichtenregeling met andere maatstaven te verdelen, zodat meer recht wordt gedaan aan de feitelijke onderwijsachterstanden. Daarnaast heb ik in mijn beleidsreactie op het IBO Krimp aangekondigd dat er een alternatieve verdeling komt voor de middelen die nu samenhangen met de kleine scholentoeslag.

De bekostiging van het basisonderwijs wordt regelmatig geëvalueerd. Niet alleen op basis van wettelijke verplichtingen daartoe, maar ook los daarvan. De laatste evaluatie van de materiële bekostiging is uitgevoerd met instemming van de PO-raad over de aanpak. De uitkomst laat zien dat de feitelijke uitgaven niet veel afwijken van de bekostiging. De invoering van de lumpsum is geëvalueerd en regelmatig worden onderdelen van de bekostiging bezien als signalen daartoe aanleiding geven. Zo zijn recent binnen de personele bekostiging de uitgaven voor de BAPO en de functiemix onder de loep genomen. Ik blijf alert op signalen over afwijkingen tussen de bekostiging en de feitelijke uitgaven en stel zo nodig aanvullend onderzoek in.

De aanbeveling ook de gegevens ‘niveauverschil’ en ‘gevraagde differentiatie’ een plek te geven in de normatieve verdeling van de middelen kan ik niet overnemen. Onderzoek van de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs heeft laten zien dat er geen objectieve factoren zijn die de ongelijke verdeling van ondersteuningsmiddelen verklaren. Na de invoering van passend onderwijs loopt de verdeling van de ondersteuningsmiddelen via de samenwerkingsverbanden en kan er geen sprake zijn van een normatieve verdeling vanuit het Rijk. Deze ondersteuningsmiddelen worden gelijkmatig over het land verdeeld (verevening). Om de herverdeeleffecten op te vangen is er tot en met 2020 een overgangsregeling. Het is van belang dat samenwerkingsverbanden goede afspraken maken over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen. Daarnaast is voor de langere termijn het voornemen om de bekostiging zoveel als mogelijk te vereenvoudigen. Het toevoegen van extra elementen die meewegen in de bepaling van de omvang van de normatieve formatie is hieraan contrair.

Taken

Ik heb scherp op het netvlies dat de vraag welke taken het basisonderwijs moet uitvoeren, vraagt om een duidelijke afweging. Niet alleen van mijn kant, maar zeker ook door het schoolbestuur. Ik constateer dat er druk is vanuit de samenleving en de politiek om bepaalde taken in het basisonderwijs te beleggen. Echter, ook veel werkdruk komt uit het onderwijs zelf, bijvoorbeeld door de ambities die besturen zelf formuleren. Gevolg kan zijn dat scholen en leraren een stapeling van werkdruk ervaren. Die signalen vang ik ook op. Ik heb de inspectie gevraagd nader onderzoek te doen naar de vraag of er sprake is van een te sterke focus op de kernvakken, waardoor andere leergebieden mogelijk in het gedrang komen. Dit rapport zal ook beschikbaar komen voor de Tweede Kamer. Daarnaast ga ik gesprekken voeren met de sector over het onderwijsaanbod. Dit gaat niet alleen over de vele maatschappelijke opdrachten voor de school, maar ook over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het onderwijsaanbod en de keuzes die de school hier zelf in maakt.

Personeel

Onderwijskwaliteit staat of valt met de leraar. Goede leraren, die handelingsbekwaam zijn en opbrengstgericht werken, zijn daarvoor onontbeerlijk. Dit kabinet heeft € 344 miljoen gereserveerd voor verdere professionalisering van leraren en schoolleiders in het funderend onderwijs. Via het programma School aan Zet bied ik momenteel ondersteuning aan de professionalisering van leraren met het oog op de invoering van passend onderwijs. Centraal hierin staat het thema omgaan met verschillen. Daarnaast is HRM-beleid een belangrijk thema, waarbij besturen en schoolleiders ondersteuning kunnen krijgen om hun personeelsbeleid aan te passen aan de huidige ontwikkelingen. In de Lerarenagenda, die voor begin oktober is toegezegd aan de Tweede Kamer, ga ik verder in op de professionalisering van leraren en de voorbereiding van toekomstige leraren op de opleidingen.

Onderstaand wordt ingegaan op de overige aanbevelingen uit het rapport.

De aanbeveling om de sturing op leeropbrengsten vast te houden en te versterken beschouw ik als een steun in de rug voor het ingezette beleid. In mijn visie is de invoering van passend onderwijs niet strijdig met de gedragen ambitie de leeropbrengsten te verhogen. Door opbrengstgericht te werken wordt het maximale uit alle leerlingen gehaald. Daar zet ik ook vol op in. Wel zie ik dat dit in de klas spanning kan opleveren. De inspectie werkt de komende jaren verder aan een transparante opbrengstenmaat waarin alle leerlingen meetellen en waarbij zichtbaar rekening wordt gehouden met de complexiteit van de leerlingenpopulatie. Hiermee wordt een antwoord geboden op het door scholen ervaren gebrek aan waardering voor de inspanningen die zij leveren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Uiteindelijk gaat het erom de toegevoegde waarde van de school bij alle leerlingen, ook de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, in beeld te krijgen.

Ik doe er alles aan kabinetsbesluiten met financiële gevolgen voor schoolbesturen zo snel als kan te communiceren. Daarbij is het ook belangrijk dat schoolbesturen scherp de leerlingontwikkeling in de gaten houden; die heeft immers grote implicaties voor de beschikbare middelen van het schoolbestuur. Ik bezie momenteel hoe de informatie die schoolbesturen nodig hebben om vooruit te plannen beter kan worden ontsloten.

Over hoe op basis van de principes van open data een duurzame informatiehuishouding kan worden vormgegeven die inzicht biedt in middelen en prestaties van het basisonderwijs ga ik in gesprek met DUO, de inspectie en de PO-raad, ook gezien de samenhang met Vensters voor Verantwoording PO. Ik hecht er namelijk groot belang aan dat besturen publiek verantwoording afleggen en dat prestaties van scholen transparant zijn voor alle belanghebbenden. Maar ik ga verder dan dat. Nadere analyse moet meer inzicht geven in de relatie die er is tussen de bekostiging en de kwaliteit die scholen leveren en helder maken wat besturen allemaal doen om hierin evenwicht te bereiken. De goede voorbeelden die dit oplevert, zal ik breder verspreiden. Graag ga ik in op het aanbod van de Algemene Rekenkamer om hierin mee te denken.

Het flexibeler en moderner maken van de arbeidsvoorwaarden is een speerpunt uit het regeerakkoord van dit kabinet. Het is de inzet van dit kabinet de middelen die nu omgaan in de BAPO-regeling effectiever in te zetten voor het onderwijs. Zoals eerder opgemerkt zullen hier met de sociale partners afspraken over worden gemaakt in het Nationale Onderwijsakkoord. Ondertussen hebben de sociale partners het initiatief genomen om samen te werken aan de vormgeving van een moderne en toekomstbestendige cao, onder de titel ‘Mijn werk, Onze scholen’. Ik juich deze ontwikkeling toe.

Tot slot wil ik nogmaals mijn waardering uitspreken voor het veelomvattende en gedegen rapport. Ik neem het krachtige signaal dat er in besloten ligt zeer ter harte.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker